

ANGELIKA DRELICHOWSKA

Uniwersytet Wrocławski  
angelika.drelichowska@prawo.uni.wroc.pl

# Pełnomocnictwo w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

## 1. Uwagi ogólne

Pełnomocnictwo jest instytucją prawną o ogromnej doniosłości praktycznej. Ułatwia, przyspiesza i intensyfikuje obrót prawny. Istoty tej instytucji należy upatrywać w stosunku prawnym, powstającym na podstawie oświadczenia woli mocodawcy, którego treścią jest uprawnienie umocowanego pełnomocnika do działania w imieniu i na rzecz mocodawcy<sup>1</sup>. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>2</sup> nie reguluje wprost instytucji pełnomocnictwa. W artykule 18 u.p.e.a. ustawodawca wskazuje jednak, że jeżeli przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie<sup>3</sup> zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>4</sup>. Stąd przepisy dotyczące instytucji pełnomocnictwa zawarte w k.p.a.

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat instytucji pełnomocnictwa zob. np. J. Fabian, *Pełnomocnictwo*, Warszawa 1963; A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001, s. 159–188; J.P. Tarno, *Pełnomocnictwo w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, [w:] *Ius et lex. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004, s. 400–410; M. Smyk, *Pełnomocnictwo według kodeksu cywilnego*, Warszawa 2010; H. Knysiak-Molczyk, [w:] H. Knysiak-Molczyk, A. Mudrecki, *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2011, s. 17–66.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. z 2012, poz. 1015 z późn. zm., zwana dalej u.p.e.a.

<sup>3</sup> Przez odpowiednie stosowanie przepisów prawa należy rozumieć: stosowanie pełne, stosowanie ze zmianami oraz niestosowanie w ogóle (szerzej zob. J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, PiP 1964, nr 3, s. 370–371).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2000 Nr 98, poz. 1071 z późn. zm., zwana dalej k.p.a.

będą odpowiednio stosowane w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Powyższy pogląd ugruntowany jest zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie sądowym<sup>5</sup>. Instytucja pełnomocnictwa w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym została zatem uregulowana w sposób pośredni, poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. W orzecznictwie sądowym podkreśla się jednak, że postępowanie egzekucyjne stanowi odrębny rodzaj postępowania w stosunku do postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego<sup>6</sup>, co sprawia, że pełnomocnictwo udzielone w postępowaniu administracyjnym nie wywiera skutków prawnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Analiza instytucji pełnomocnictwa w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym wymaga omówienia następujących elementów: aspektu podmiotowego, aspektu przedmiotowego i wymogów formalnych. Wskazane elementy będą stanowić przedmiot dalszych rozważań.

## 2. Aspekt podmiotowy pełnomocnictwa w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

Aspekt podmiotowy pełnomocnictwa w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym należy rozpatrywać zarówno z punktu widzenia podmiotów legitymowanych do ustanowienia pełnomocnika, czyli mocodawców, jak i z punktu widzenia podmiotów umocowanych, a zatem pełnomocników.

Punktem wyjścia rozważań dotyczących legitymacji do ustanowienia pełnomocnika w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym jest art. 32 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. Zgodnie z art. 32 k.p.a. strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Z treści art. 32 k.p.a. wynika zatem *expressis verbis*, że pełnomocnictwo w postępowaniu administracyjnym może zostać udzielone przez podmiot posiadający status strony postępowania administracyjnego. W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym nie występuje konstrukcja strony postępowania egzekucyjnego, lecz jedynie

<sup>5</sup> Zob. np. M. Masternak, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002, s. 67; W. Grześkiewicz, *Egzekucja administracyjna — teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 344; A. Skoczylas, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, Warszawa 2010, s. 347; A. Skoczylas, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, red. A. Skoczylas, Warszawa 2011, s. 104; wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2006 r., I FSK 1021/05, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyrok NSA z dnia 22 marca 2011 r., II FSK 1990/09, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2006 r., III SA/Wa 304/06, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 stycznia 2010 r., I SA/Kr 1604/09, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>6</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2012 r., II FSK 2513/10, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2006 r., III SA/Wa 304/06, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

odrębne konstrukcje podmiotowe, adekwatne do specyfiki tego postępowania<sup>7</sup>. Aspekt podmiotowy administracyjnego postępowania egzekucyjnego, a także administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego obejmuje jednak dwie rodzajowo tożsame kategorie podmiotowe — podmioty i uczestników postępowania<sup>8</sup>. Kategorii podmiotów postępowania została przyznana pełnia praw procesowych, której odzwierciedleniem jest zespół uprawnień i obowiązków procesowych, zróżnicowanych ze względu na pozycję prawną podmiotów w postępowaniu. Wycinkiem praw procesowych podmiotów postępowania jest niewątpliwie uprawnienie do zastępstwa procesowego, przejawiające się m.in. w możliwości występowania w postępowaniu przez pełnomocnika. Powyższe uwagi nie dotyczą jednak organu administracji publicznej, odpowiednio organu egzekucyjnego. Organ administracji publicznej nie posiada praw procesowych. Wyposażony jest bowiem w uprawnienia i obowiązki procesowe, których źródłem jest kompetencja<sup>9</sup>. Kategoria uczestników postępowania charakteryzuje się zaś tym, że w sprawie będącej przedmiotem postępowania nie ma interesów chronionych przez prawo, lecz jest zainteresowana sprawą ze względu na ich faktyczne interesy albo ze względu na ich uczestnictwo w niektórych czynnościach postępowania<sup>10</sup>.

Odnosząc zastrzeżenia dotyczące podmiotów administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego do poszczególnych podmiotów administracyjnego postępowania egzekucyjnego, należy wskazać, że w doktrynie i orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości dopuszczalność zastępstwa procesowego zobowiązanego przez pełnomocnika procesowego<sup>11</sup>. Przedmiotem zainteresowania piśmiennictwa i judykatury nie był jednak, jak dotąd, problem zastępstwa procesowego pozostałych podmiotów administracyjnego postępowania egzekucyjnego, tj. wierzyciela, osoby trzeciej oraz podmiotów na prawach strony. Kwestia ta wydaje się jednak istotna zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widze-

<sup>7</sup> K. Jandy-Jendrośka, *System administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Wrocław 1978, s. 280.

<sup>8</sup> Podmiotami administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego są organy administracji publicznej, strony oraz podmioty na prawach strony. Do podmiotów administracyjnego postępowania egzekucyjnego zaliczyć należy zaś: organ egzekucyjny, wierzyciela, zobowiązanego, osobę trzecią oraz podmioty na prawach strony. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2012, s. 162, 525, 536.

<sup>9</sup> Kompetencja dzieli się na kompetencję ogólną i szczególną. Kompetencja ogólna to zdolność prawna organów administracyjnych do załatwienia spraw administracyjnych w danym układzie postępowania, natomiast kompetencja szczególna to zdolność prawna organów administracji publicznej do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej w określonym układzie postępowania. (zob. K. Jandy Jendrośka, J. Jendrośka, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, s. 179).

<sup>10</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 163.

<sup>11</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2006 r., I FSK 1021/05, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyrok NSA z dnia 22 marca 2011 r., II FSK 1990/09, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2006 r., III SA/Wa 304/06, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 stycznia 2010 r., I SA/Kr 1604/09, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

nia. Z podmiotów posiadających legitymację do umocowania pełnomocnika bez wątplenia należy wykluczyć organ egzekucyjny. Nieco problematyczna wydaje się kwestia legitymacji wierzyciela do ustanowienia pełnomocnika procesowego. Zgodnie z art. 1a pkt 13 u.p.e.a. wierzycielem jest podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym. Wierzycielem może być organ tożsamy z organem egzekucyjnym, a także podmiot odrębny od organu egzekucyjnego. W sytuacji, gdy wierzyciel jest odrębnym podmiotem od organu egzekucyjnego, oprócz obowiązków będzie miał również prawa procesowe, przede wszystkim prawo do wnoszenia środków zaskarżenia. W sytuacji, gdy wierzyciel jest równocześnie organem egzekucyjnym, powyższe uprawnienia procesowe będą bezprzedmiotowe<sup>12</sup>. W przypadku, gdy wierzyciel nie jest równocześnie organem egzekucyjnym, jednym z jego praw będzie zatem prawo do zastępstwa procesowego, wyrażające się w uprawnieniu do ustanowienia pełnomocnika.

Trzeba przyjąć, że do ustanowienia pełnomocnika w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym są uprawnione również podmioty na prawach strony. Uzasadniają to co najmniej dwa argumenty. Po pierwsze, podmiotom na prawach strony przysługują prawa procesowe strony. Po drugie, w nauce prawa wskazuje się, że podmioty na prawach strony w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym mają uprawnienia tego samego rodzaju co podmioty na prawach strony w postępowaniu administracyjnym orzekającym<sup>13</sup>. Zatem są to podmioty dysponujące uprawnieniem do ustanowienia pełnomocnika. Podobnie osoby trzecie jako podmioty administracyjnego postępowania egzekucyjnego są legitymowane do ustanowienia pełnomocnika. Osoby trzecie mają bowiem w postępowaniu egzekucyjnym chronione przez prawo interesy, przejawiające się m.in. w możliwości dochodzenia swych praw w postępowaniu egzekucyjnym poprzez złożenie wniosku o wyłączenie spod egzekucji czy też poprzez skargę na bezczynność wierzyciela.

W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym w charakterze pełnomocnika zgodnie z art. 33 § 1 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. może występować osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. Nie budzi wątpliwości, że z kręgu potencjalnych pełnomocników zostały zatem wyłączone osoby prawne oraz osoby fizyczne pozbawione zdolności do czynności prawnych. Wątpliwości powstają jedynie w odniesieniu do osób fizycznych posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych. W doktrynie przeważa jednak pogląd, zgodnie z którym potencjalnym pełnomocnikiem może być osoba o co najmniej ograniczonej zdolności do czynności prawnych<sup>14</sup>. Jak bowiem słusznie podnosi A. Ma-

<sup>12</sup> B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 532.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 535.

<sup>14</sup> Zob. np. E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 62; A. Matan, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 354; H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 199.

tan, osoby fizyczne posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych nie będą mogły skutecznie udzielić pełnomocnictwa w zakresie czynności, w odniesieniu do których są traktowane jako osoby pozbawione tej zdolności, z kolei co do sfery praw, w której dysponują pełną zdolnością do czynności prawnych, nie będzie przeszkód, aby skutecznie udzielały pełnomocnictwa<sup>15</sup>.

Wybór kandydata na pełnomocnika wymaga dochowania należytej staranności w jego wyborze i powinien być dokonany przy uwzględnieniu ryzyka nierozważnych działań pełnomocnika. Ustanowienie pełnomocnika oraz jego wybór jest uprawnieniem zobowiązanego oraz pozostałych podmiotów uprawnionych do jego ustanowienia. Organ egzekucyjny, podobnie jak organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym, nie może ingerować w sferę tych uprawnień. Mocodawcę i pełnomocnika łączy węzeł zaufania. Pełnomocnictwo może jednak zostać w każdym czasie odwołane<sup>16</sup>. Liczba pełnomocników w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym nie jest ograniczona przez przepisy prawa. Jeśli mocodawca ustanowił kilku pełnomocników z takim samym zakresem umocowania, to każdy z nich może działać samodzielnie, chyba że co innego wynika z treści pełnomocnictwa<sup>17</sup>. W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym nie została przewidziana możliwość ustanowienia pełnomocnika z urzędu. W artykule 33 § 3 k.p.a. została wprowadzona przez ustawodawcę kategoria profesjonalnych pełnomocników procesowych, do której zostali zaliczeni: adwokaci, radcowie prawni, rzecznicy patentowi oraz doradcy podatkowi. Kategorii pełnomocników profesjonalnych zostało przyznane szczególne uprawnienie, mianowicie możliwość samodzielnego uwierzytelniania odpisów udzielonych im pełnomocnictw oraz innych dokumentów, z których wynika ich umocowanie. Wyżej wskazany przepis znajdzie pełne zastosowanie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

### 3. Aspekt przedmiotowy pełnomocnictwa w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

Aspekt przedmiotowy pełnomocnictwa w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym należy przeanalizować z punktu widzenia zakresu pełnomocnictwa oraz z punktu widzenia czynności, które mogą zostać podjęte przez pełnomocnika oraz tych, których zastępca procesowy nie może podejmować.

<sup>15</sup> A. Matan, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *op. cit.*, s. 354.

<sup>16</sup> Na temat możliwości cofnięcia pełnomocnictwa zob. wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 10 lutego 1987 r., SA/Wr 875/86, ONSA 1987 r., nr 1, poz. 13.

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 10 maja 2006 r., I SA/Wa 615/05, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); co do liczby pełnomocników w postępowaniu administracyjnym zob. także np. wyrok WSA w Warszawie z 11 sierpnia 2009 r., V SA/Wa 332/09, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Unormowania k.p.a. odnoszące się wprost do zakresu przedmiotowego pełnomocnictwa ograniczają się do art. 32 k.p.a. Zgodnie z uregulowaniem tego przepisu strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Oznacza to, że w pełnomocnictwie może zostać zawarte umocowanie do dokonywania czynności, do których uprawniona jest strona postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem, że pewne czynności — z uwagi na swój charakter — mogą zostać podjęte tylko przez stronę postępowania. Z tej przyczyny pełnomocnictwo udzielone przez poszczególne podmioty administracyjnego postępowania egzekucyjnego może upoważniać tylko do czynności, które mogą zostać podjęte przez podmioty udzielające pełnomocnictwa. Przykładowo pełnomocnik osoby trzeciej nie będzie mógł zatem zostać umocowany do wniesienia skargi na czynności egzekucyjne, uregulowanej w art. 54 u.p.e.a., ponieważ skargę taką może wnieść tylko zobowiązany, jego przedstawiciel ustawowy lub pełnomocnik. Powinno się więc mieć na uwadze różnicowanie ról procesowych poszczególnych podmiotów w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

Należy przyjąć, że rozróżnienie na pełnomocnictwo ogólne, rodzajowe oraz szczególne znajdzie zastosowanie także w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym<sup>18</sup>. Pełnomocnictwo ogólne uprawnia pełnomocnika do prowadzenia wszelkich spraw mocodawcy, np. spraw cywilnych, karnych, administracyjnych. Pełnomocnictwo rodzajowe stwarza pełnomocnikowi możliwość podejmowania czynności określonego rodzaju czy też prowadzenia spraw określonego rodzaju, np. występowania przed organami administracji publicznej, czy reprezentowania mocodawcy w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Pełnomocnictwo szczególne uprawnia zaś do podjęcia określonej czynności procesowej, np. zastępstwa procesowego związanego ze skargą na bezczynność wierzyciela. Nie ma przeszkód, aby powyższe rodzaje pełnomocnictw były stosowane w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Pamiętać jednak należy, że pełnomocnictwo udzielone w postępowaniu administracyjnym nie wywiera automatycznie skutków prawnych w postępowaniu egzekucyjnym, nawet jeśli obydwa postępowania byłyby prowadzone przez ten sam organ administracji publicznej.

W artykułe 33 § 4 k.p.a. została ustanowiona instytucja pełnomocnictwa domniemanego. Zgodnie z tym przepisem w sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony. Nie jest jednak dopuszczalne stosowanie tej instytucji w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, co potwierdza orzecznictwo sądowe<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Zob. np. A. Skoczylas, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 349.

<sup>19</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2006 r., I FSK 1021/05, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Przechodząc do potencjalnego zakresu czynności podejmowanych przez pełnomocnika, należy wskazać, że nie wszystkie czynności składające się na tok administracyjnego postępowania egzekucyjnego będą mogły zostać przez niego podjęte. Powyższa teza zgodna jest z art. 32 k.p.a., w którym ustawodawca wskazuje, że strona może działać przez pełnomocnika z wyłączeniem czynności, które ze względu na swój charakter wymagają jej osobistego działania. A. Skoczyła podnosi, że zakres czynności, w których strony postępowania egzekucyjnego mogą być reprezentowane przez pełnomocnika, budzi wątpliwości i rozbieżności w orzecznictwie sądowym<sup>20</sup>. W ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji można wskazać pewne czynności, które nie mogą być podjęte względem pełnomocnika. Przykładem takiej czynności jest doręczenie tytułu wykonawczego (art. 26 § 5 u.p.e.a.), które może nastąpić tylko względem zobowiązanego lub dłużnika zajętej wierzytelności<sup>21</sup>.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 września 1993 r. wskazał, że „Strona postępowania administracyjnego, ustanawiająca pełnomocnika, chroni się przed skutkami niezajomości prawa, a jeżeli organ administracji pomija pełnomocnika w toku czynności postępowania administracyjnego, to niweczy skutki staranności strony w dążeniu do ochrony swych praw i interesów oraz otrzymania takiej ochrony prawnej, jaką powinna ona uzyskać w państwie prawa”<sup>22</sup>. Podobny pogląd wyraził NSA w wyroku z dnia 10 lutego 1987 r., przyjmując, że „pominięcie przez organ administracji pełnomocnika strony jest równoznaczne z pominięciem strony w postępowaniu administracyjnym”<sup>23</sup>. Biorąc pod uwagę przywołane orzeczenia sądowe, skonkludować należy, że od dnia powiadomienia organu egzekucyjnego o ustanowieniu pełnomocnika organ powinien respektować jego prawa procesowe, a pominięcie go w czynnościach postępowania jest równoznaczne z pominięciem mocodawcy i wywołuje te same skutki prawne. Pełne zastosowanie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym znajdzie również art. 40 § 2 k.p.a. Zgodnie z treścią tego przepisu, jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi. W doktrynie wskazuje się, że w sytuacji, gdy został ustanowiony pełnomocnik, doręczenie pisma mocodawcy z pominięciem jej pełnomocnika będzie pozbawione skuteczności i nie spowoduje na przykład biegu terminów do wniesienia środków zaskarżenia<sup>24</sup>.

W doktrynie i orzecznictwie sądowym pojawiają się pewne wątpliwości co do tego, czy pełnomocnik będzie wyposażony w uprawnienie do ustanowienia substy-

<sup>20</sup> A. Skoczyła, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczyła, *op. cit.*, s. 347.

<sup>21</sup> Odmienne: wyrok NSA z 11 września 2007 r., II FSK 991/06, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl); wyrok WSA w Warszawie z 21 czerwca 2007 r., I SA/Wa 128/07, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>22</sup> Postanowienie SN z 9 września 1993 r., III ARN 45/93, OSNC 1994 r., nr 5, poz. 112.

<sup>23</sup> Wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 10 lutego 1987 r., SA/Wr 875/86, ONSA 1987 r., nr 1, poz. 13.

<sup>24</sup> J. Litwin, *Wznowienie postępowania z powodu niedopuszczenia do uczestnictwa*, „Palestra” 1965, nr 10, s. 47–48; H. Knysiak-Molczyk, *op. cit.*, s. 202.

tuta. Przez substytucję pełnomocnictwa należy rozumieć możliwość udzielenia pełnomocnictwa przez pełnomocnika strony innej osobie. Przepisy k.p.a. nie normują tej kwestii. E. Iserzon wskazuje, że w przypadku, gdy w treści pełnomocnictwa brakuje postanowień dotyczących substytucji, należy przyjąć, że pełnomocnik nie jest uprawniony do jej udzielania<sup>25</sup>. J. Borkowski wyraził z kolei pogląd, że ustanowienie substytucji w postępowaniu administracyjnym będzie dopuszczalne tylko w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdy w samym pełnomocnictwie jest zawarte postanowienie dopuszczające wprost substytucję, po drugie, gdy jej dopuszczalność wynika — również wprost — z treści przepisów odrębnych<sup>26</sup>. Podobne stanowisko do wyżej wskazanych zajął także B. Graczyk, który stwierdził, że substytucja będzie możliwa w drodze wyjątku i o jej udzieleniu powinna decydować wyraźna wola mocodawcy<sup>27</sup>. W wyroku z 30 listopada 2010 r. NSA wskazał, że „pełnomocnik może udzielić pełnomocnictwa innej osobie w imieniu i ze skutkiem dla mocodawcy, jeśli będzie to wynikało wprost z treści pełnomocnictwa bądź z treści odrębnych przepisów ustawy. Dokonując substytucji, pełnomocnik przelewa na substytuta co do zasady wszelkie prawa, które ma. Substytut jest więc upoważniony do tych samych czynności, do których upoważniony jest pełnomocnik „pierwotny”, chyba że z treści substytucji wynika ograniczony zakres działania substytuta”<sup>28</sup>. Przenosząc powyższe zastrzeżenia na grunt administracyjnego postępowania egzekucyjnego, należy wskazać, że instytucja substytucji powinna być stosowana jako wyjątek od reguły, że mocodawca jest reprezentowany przez pełnomocnika, którego sam umocował. Nie oznacza to jednak, że jej stosowanie jest niedopuszczalne. Jeśli bowiem mocodawca upoważnił wybranego przez siebie pełnomocnika do udzielenia dalszego pełnomocnictwa, nie ma przeszkód, aby pełnomocnik wskazał osobę, która będzie rzeczywistym zastępcą procesowym mocodawcy.

## 4. Wymogi formalne pełnomocnictwa w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

Pełnomocnictwo procesowe w postępowaniu administracyjnym ma wyraźne odformalizowany charakter<sup>29</sup>. Stąd taki też charakter będzie miało pełnomocnictwo w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, z zastrzeżeniem, że

<sup>25</sup> E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz, Orzecznictwo, Okólniki*, Kraków 1937, s. 41.

<sup>26</sup> J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 220.

<sup>27</sup> B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów prawnych podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 42.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z 30 listopada 2010 r., II OSK 39/10, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>29</sup> J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 151.



w postępowaniu egzekucyjnym nie ma zastosowania instytucja pełnomocnictwa domniemanego uregulowana w art. 33 § 4 k.p.a. Do wymagań formalnych pełnomocnictwa w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym należy zaliczyć wymagania dotyczące jego treści, formy oraz uiszczenia opłaty skarbowej.

Treść pełnomocnictwa powinna obejmować elementy podmiotowe oraz przedmiotowe. Na elementy podmiotowe składają się te dotyczące mocodawcy oraz te dotyczące pełnomocnika. Mocodawca powinien zostać wskazany w treści pełnomocnictwa z imienia i nazwiska wraz z określeniem jego roli procesowej w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. W dokumencie pełnomocnictwa powinny zostać wskazane także inne dane pozwalające na jego identyfikację, przykładowo numer dowodu osobistego, adres, numer PESEL. Po drugie, treść pełnomocnictwa powinna zawierać dane dotyczące pełnomocnika, tj. wskazanie jego imienia i nazwiska oraz innych danych, które pozwolą na jego identyfikację. W przypadku, gdy w charakterze pełnomocnika występują adwokat, radca prawny, doradca podatkowy czy rzecznik patentowy, powinno zostać to odnotowane w treści pełnomocnictwa. Elementy przedmiotowe treści pełnomocnictwa dotyczą określenia czynności, do których podejmowania uprawniony jest pełnomocnik.

Przechodząc do formy pełnomocnictwa, należy wskazać na art. 33 § 2 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. Zgodnie z treścią art. 33 § 2 k.p.a. pełnomocnictwo powinno zostać udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu. Pełnomocnik, w myśl art. 33 § 3 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a., zobowiązany jest dołączyć do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny lub rzecznik patentowy może sam uwierzytelnić odpis udzielonego mu pełnomocnictwa. Organ powinien zostać zawiadomiony o fakcie ustanowienia pełnomocnika w danej, konkretnej sprawie np. poprzez złożenie dokumentu pełnomocnictwa do akt sprawy. Dopiero od momentu zawiadomienia o ustanowieniu pełnomocnika organ zobligowany jest doręczać pełnomocnikowi wszelkie pisma procesowe i zapewnić mu taki udział w postępowaniu, jaki zostałby zapewniony mocodawcy<sup>30</sup>. Ustanowienie pełnomocnika jest prawem, zatem w każdym postępowaniu należy wskazać, czy chce się z niego skorzystać i podejmować działania w tym postępowaniu za pośrednictwem pełnomocnika<sup>31</sup>.

Istotnym zagadnieniem jest moment, od którego może zostać ustanowiony pełnomocnik w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. W orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd, że pierwsza czynność w postępowaniu egzekucyjnym jest adresowana do zobowiązanego<sup>32</sup>. Zobowiązany może więc ustanowić pełnomocnika dopiero po doręczeniu mu odpisu tytułu wykonawczego bądź od momentu przystąpienia przez organ egzekucyjny lub egzekutora do czynności

<sup>30</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 1 marca 1999 r., II SA 1533/98, LEX nr 46787.

<sup>31</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 22 marca 2011 r., II FSK 1990/09, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>32</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., II FSK 1085/10, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

egzekucyjnych<sup>33</sup>. Powyższe ograniczenie nie odnosi się jednak do pozostałych podmiotów uprawnionych do ustanowienia pełnomocnika. Pierwsza czynność wierzyciela niebędącego równocześnie organem egzekucyjnym, osoby trzeciej czy też podmiotu na prawach strony może zostać bowiem dokonana przez pełnomocnika. Zastępca procesowy wskazanych wyżej podmiotów powinien wraz z dokonaniem określonej czynności złożyć organowi egzekucyjnemu dokument pełnomocnictwa bądź jego odpis, z którego będzie wynikało jego umocowanie.

Od złożenia dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii, należy uiścić opłatę skarbową. Wskazany wyżej obowiązek wynika z art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o opłacie skarbowej<sup>34</sup>. Obowiązek ten powstaje z chwilą złożenia dokumentu pełnomocnictwa, prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii w organie egzekucyjnym. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej<sup>35</sup> — wydanym na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 10 ustawy o opłacie skarbowej — składający pełnomocnictwo zobligowany jest dołączyć dowód zapłaty opłaty skarbowej albo jego uwierzytelnioną kopię w terminie trzech dni od chwili powstania obowiązku zapłaty opłaty. Brak dowodu opłaty skarbowej stanowi brak formalny i stwarza po stronie organu egzekucyjnego obowiązek wezwania pełnomocnika do jego uzupełnienia w terminie siedmiu dni. Jeżeli powyższy termin nie zostanie dotrzymany, należy uznać, że pełnomocnik nie został umocowany do działania w imieniu mocodawcy. Dowód zapłaty lub jego kopię — co do zasady — pozostawia się w aktach sprawy. Ustawa nakazuje obciążać opłatą skarbową zarówno oryginały pełnomocnictw i dokumentów, z których wynika udzielenie prokury, jak i ich odpisy, wypisy lub kopie. Jedno pełnomocnictwo, ale potwierdzone wieloma dokumentami, odpisami lub kopiami, i składane do różnych organów egzekucyjnych podlega zatem wielokrotnej opłacie skarbowej. Opłatą skarbową nie jest jednak obciążone pełnomocnictwo udzielone ustnie do protokołu. Opłacie tego typu podlegają bowiem jedynie pełnomocnictwa udzielone w formie dokumentu. Obowiązek zapłaty opłaty skarbowej ciąży solidarnie na mocodawcy, pełnomocniku, przedsiębiorcy lub prokurencie. Opłatę skarbową uiszcza się gotówką w kasie organu lub bezgotówkowo na rachunek tego organu. W obecnym stanie prawnym nie jest już możliwe regulowanie opłaty skarbowej znakami opłaty skarbowej. Zgodnie z postanowieniami załącznika do ustawy o opłacie skarbowej opłata skarbową od dokumentu pełnomocnictwa ma charakter stały i wynosi

<sup>33</sup> Zob. art. 26 § 5 pkt 1 u.p.e.a. Zgodnie z treścią tego przepisu wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego. Zob. też art. 32 u.p.e.a., w świetle którego organ egzekucyjny lub egzekutor, przystępując do czynności egzekucyjnych, doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego, jeśli nie został wcześniej doręczony.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, t.j. Dz.U. z 2012, poz. 1282 z późn. zm., zwana dalej ustawą o opłacie skarbowej.

<sup>35</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, Dz.U. Nr 187, poz. 1330.

siedemnaście złotych. W ustawie o opłacie skarbowej w art. 2, 3, 3a oraz w art. 7 przewidziano katalog wyłączeń od tej opłaty. Wyłączenia przedmiotowe mogą wynikać także z załącznika do ustawy o opłacie skarbowej oraz z innych ustaw. W trybie art. 11 ust. 1 ustawy o opłacie skarbowej organy administracji publicznej są zobowiązane do przekazywania właściwym organom podatkowym zbiorczej informacji o przypadkach jej nieuiszczenia. Informacja ta przekazywana jest co miesiąc, do 7 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nie uiszczono opłaty. Nieuiszczenie opłaty skarbowej jest wykroczeniem skarbowym<sup>36</sup>.

## 5. Podsumowanie

Ustawa o administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie reguluje wprost instytucji pełnomocnictwa. Instytucja ta została uregulowana w sposób pośredni poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. Pełnomocnictwo udzielone w postępowaniu administracyjnym nie wywiera automatycznie skutków prawnych w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Podmiotami legitymowanymi do ustanowienia pełnomocnictwa w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym są: zobowiązany, wierzyciel niebędący równocześnie organem egzekucyjnym, osoba trzecia, podmioty na prawach strony. Doręczenie odpisu tytułu wykonawczego nie może jednak nastąpić względem pełnomocnika zobowiązanego.

W charakterze pełnomocnika mogą występować osoby fizyczne posiadające co najmniej ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Ustanowienie pełnomocnika oraz jego wybór jest prawem zobowiązanego oraz pozostałych podmiotów uprawnionych do jego ustanowienia. Mocodawcę i pełnomocnika łączy węzeł zaufania. Pełnomocnictwo może jednak zostać w każdym czasie odwołane. Wybór pełnomocnika powinien być dokonany z dochowaniem należytej staranności. Organ egzekucyjny nie może ingerować w sferę tych uprawnień. Liczba pełnomocników w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym nie jest ograniczona. Decyduje tutaj wola mocodawcy. Jeśli mocodawca ustanowił kilku pełnomocników z takim samym zakresem umocowania, to każdy z nich może działać samodzielnie, chyba że co innego wynika z treści pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo udzielone przez określone podmioty administracyjnego postępowania egzekucyjnego może upoważniać tylko do czynności, które mogą zostać podjęte przez te podmioty. W odniesieniu do pełnomocnictwa w administracyjnym postępowaniu

---

<sup>36</sup> Szerzej na temat opłaty skarbowej zob. np. Z. Ofiarski, *Komentarz do ustawy o opłacie skarbowej*, [w:] Z. Ofiarski, *Ustawy o opłacie skarbowej, o podatku od czynności cywilnoprawnych. Komentarz*, Warszawa 2009; D. Mączyński, *Opłaty w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, [w:] *Koszty i opłaty w postępowaniach administracyjnych i postępowaniu sądowniczym*, red. A. Trela, M. Swora, Warszawa 2007, s. 35–51.

niu egzekucyjnym istotną rolę przypisać należy zróżnicowaniu ról procesowych poszczególnych podmiotów w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym znajdzie zastosowanie rozróżnienie na pełnomocnictwo ogólne, rodzajowe oraz szczególne. Nie jest jednak dopuszczalne stosowanie w postępowaniu egzekucyjnym instytucji pełnomocnictwa domniemanego. Nie ma również przeszkód, aby w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym była stosowana substytucja. Powinna ona jednak stanowić wyjątek od reguły, że mocodawca jest reprezentowany przez pełnomocnika, którego sam umocował. Pełnomocnictwo w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym ma zasadniczo charakter odformalizowany. Do jego wymagań formalnych należy zaliczyć wymagania dotyczące treści, formy oraz uiszczenia opłaty skarbowej. Treść pełnomocnictwa powinna obejmować elementy podmiotowe oraz elementy przedmiotowe. Elementy podmiotowe obejmują informacje dotyczące mocodawcy oraz elementy dotyczące pełnomocnika. Elementy przedmiotowe treści pełnomocnictwa dotyczą wskazania czynności, do których podejmowania uprawniony jest pełnomocnik. Pełnomocnictwo powinno zostać udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu. Pełnomocnik zobowiązany jest dołączyć do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny lub rzecznik patentowy może sam uwierzytelnić odpis udzielonego mu pełnomocnictwa. Od pełnomocnictwa, a precyzyjniej — od złożenia dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii należy uiszczyć opłatę skarbową w wysokości siedemnastu złotych.

## The power of attorney in administrative enforcement proceedings

### Summary

This article presents the problems of the power of attorney in Polish administrative enforcement proceedings. The main goal of this paper is to analyse — for the first time in Polish legal doctrine — the specificity of the power of attorney in administrative enforcement proceedings, especially against the attorney in administrative proceedings provided by the Code of Administrative Procedure. Analyzing and contrasting domestic regulations of both administrative proceedings and administrative enforcement proceedings, the author hereof reaches the conclusion that the power of attorney granted in administrative proceedings does not entail legal consequences in administrative enforcement proceedings, although the current act on administrative enforcement proceedings does not contain any direct regulations on this institution but only the referencing provision to the Code of Administrative Procedure. The author also discusses the structural elements of the power of attorney in administrative enforcement proceedings with a special focus on the legal capacity to grant somebody the power of attorney as well as to act as an attorney, subjective scope and formal requirements of this institution of law.

**Keywords:** the power of attorney, administrative enforcement proceedings, formal requirements of the power of attorney in administrative enforcement proceedings, subjective scope of the power of attorney in administrative enforcement proceedings, legal capacity to grant somebody the power of attorney and to act as attorney in administrative enforcement proceedings